

## 第2章 タイの環境政策と地方分権 計画の重層性と行政のインセンティブ

著者	佐藤 仁
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	566
雑誌名	アジアにおける分権化と環境政策
ページ	47-78
発行年	2008
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011725">http://hdl.handle.net/2344/00011725</a>

## 第2章

# タイの環境政策と地方分権

## 計画の重層性と行政のインセンティブ

佐藤 仁

### 第1節 本章の課題

本章の課題は、タイの資源環境政策の基本構造を概観したうえで、「地方分権」という観点から行政学的な論点を浮き彫りにすることである<sup>(1)</sup>。具体的には、タクシン政権時代に行政の透明性と説明責任を増すために立案された各種の「計画」(pheen)を考察の材料として、官僚のインセンティブと彼らを取りまく政策の構造を考察したい。

地方分権という難度の高い政策を環境管理という別の意味で困難な事業と両立させるのは二重の意味で障害が大きい。途上国の天然資源管理における分権化の比較研究を行ったリボとラーソンによると、地域的な差はあるものの民主的な地方分権に成功できた地域はほとんどない(Ribot and Larson eds. [2005])。天然資源に依存して経済を成り立たせている多くの途上国で、資源への利権が重要な収入源になっていることを考えれば、分権化を骨抜きにしようとする中央政府の抵抗があっても不思議ではないし、経済成長を優先する国で環境保全が後回しにされるだろうことは容易に想像できる(アッシャー [2006])。

とはいえ、すべての地方分権が同じ困難に直面するわけではないし、環境政策にも様々な側面や特質がある。問題のそばにいる人々に対して、その問

題を解決するための主導権と財源とを近づけようとする分権化の理念を争わないとすれば、いま必要なのは分権化と環境政策の多様な組合せの効果を個別に検証する事例研究であろう。本章では、環境政策の中核をなす諸計画の関係を整理したうえで、そこに内在する論点を明らかにし、今後一層掘り下げた研究を行ううえでのポイントを絞るところまでを考察の射程としたい。

環境政策の地方分権化をタイで考えるうえでの大きな論点は、環境管理という観点から、どのような問題をどの組織の所轄事項として帰属させるべきかという問題である。中央政府、地方行政（中央の出先）、地方自治体と大きく3層からなる行政の体制のもとで、どの層がどの業務を担うのかを技術的に決めることはできない。個々の業務には利権が絡んでいる場合が多いゆえに、業務の新たな獲得や放棄を伴う地方分権は、しばしば政治的な争点を喚起する。争点の性格は、個々の業務に伴う利権と負担とによって規定されるであろう。費用と便益、権力と負担の分布が読みとりにくい資源環境問題では、このようにアクターや組織の特性ではなく、業務の特性とそのコントロールの所在を見極めるアプローチが重要になる<sup>(2)</sup>。

環境分野はタイの地方分権を検証するうえで、とりわけ重要な意義を持つ。依然としてインフラや経済開発を重視しがちな地方の現場で、地方自治体の主導で環境管理という事業を成功させることができれば、難度の低い他の事業にも見通しが立つからである<sup>(3)</sup>。その意味で、環境分野は地方分権政策の将来を占うひとつの試金石になるし、単純なセクター割の発想を超えたアプローチを必要とする。

なぜ「計画」に着目するのか。それは、計画が政府の意図を最も明確に表す文字データになっているからだけではない。タクシン政権下のタイでは変化の速い現実に合わなくなった法律の問題点を素早く補うために、時間のかからない閣議決定を乱発して急場を凌ぐことが特に多かった。4～5年という賞味期限がある「計画」は法律の恒常的な側面と閣議決定や各種命令の臨時的・現実的な側面を合わせ持つもので、環境政策の当面の推移を理解するのに適している。とりわけ本章のテーマである地方分権で「計画の策定」は、

地方自治体が独自の予算を獲得するうえでの前提となるので、今後は「計画」の作り方や相互関係について多くの議論が出るであろう。加えて、タクシン政権以降のタイでは、計画の履行状況が個々の組織の評価対象項目になっているだけでなく、ボーナスや昇進にかかわるという点で政策に従事する官僚たちの重要なインセンティブになっている。もちろん、計画にあることがそのまま実行されるとは限らないし、計画にないことが実施されることもある。しかし、政策の動きを全体として見ようとするとき、「計画」は政府の短期的な利害を汲み取るうえでも有用な素材になる。

ところで、タイを含めて東南アジア地域研究の系譜のなかでは、自然や生態系そのものを自然科学的に論じる研究はあっても資源環境に対する政策を扱った研究が少なかった。とりわけNGOや村人の視点から行われる環境問題研究は、どうしても政府を一枚岩的な批判の対象として片付けてしまい、政策そのものを研究対象にすることが少ない。しかし、これから見るように「政府」の内部は実に多様であり、政府を構成する各部局・組織の利害は互いに整合的ではないことが多い。政府内部の多様性の発見が環境政策を改善していくときの有効な出発点になる。

政府の活動が主たる研究対象である以上、資料の大部分は入手の難しい未公開の現地語資料になる。筆者は幸い2004年10月から1年間、天然資源環境省の一部局において政策アドバイザー（JICA専門家）として赴任し、内部で流通している情報にアクセスする機会を得た。以下では、これらの資料のうち引用して問題ないと判断されるもの（その多くは各部局が発行する報告書として一般に公開されているもの）を用いながら議論を進める。まず、次の第2節において、タイにおける資源環境問題の現状について大まかな把握をし、政策の基本的な枠組みを素描する。続く第3節では、環境計画に絞って重層的な諸計画の相互関係と、自治体への権限移譲に伴う問題点を明らかにする。第4節では中央と地方との関係に着目し、補助金を媒介にした中央による地方関与のあり方と地方環境政策の行政的な位置づけについて考察を行う。最後の第5節で全体としてのまとめと考察を行い、今後の課題を整理する。

## 第2節 タイにおける資源・環境問題の現状と政策のトレンド

### 1. 変化する政策環境と自然環境

生態系と経済の両面で多様性を内包しながら急速に変化するタイの環境状況の全体像を把握するには視角の選び方が重要である<sup>(4)</sup>。ここでは「環境にかかわる政策環境の変化」、そして「環境それ自体の変化」という2つの視点から、ここ20年くらいの特筆すべき傾向をハイライトしてみよう。

まずは政策環境の変化である。資源や環境の状況、あるいは、それらの状況のどの部分を問題とするのがその時々<sup>(5)</sup>の社会経済のあり方に依存している以上、資源環境それ自体の変化は政策環境の変化と合わせて考察されなくてはならない。

タイを特徴づける政策環境の変化は、第1に、ここ20年以上の堅実な経済成長である。通貨危機で一時的な停滞を経験したとはいえ、タイのGDPは過去40年で約60倍になり、それに伴ってエネルギー需要が激増してきた。経済成長率が著しかった1980年代から1990年代前半までは、多くの分野で環境への負荷が最も重かった時期である。確かにGDPに占める農業の割合は2004年の段階でわずか10%まで低下したとはいえ、労働人口の40%程度はいまだに農業関連の事業に従事している（Mingsarn et al. [2005], World Bank [2006]）。森林面積は1960年代の53%から1990年代の20%台へと大幅に減少し、他の東南アジア諸国と比べても早い速度で底を突いた。タイの経済成長が天然資源の犠牲の上に成り立ってきたことは否定できない。

第2の変化はNGOを中心とする市民活動の充実化である。市民社会の強化は、それまでのような政治的利害に基づく開発事業の強権的な実施を困難にだけでなく、NGO自らが提供する情報、あるいは彼らの圧力によって省庁が提供する情報の多くが人目に触れるようになり、全体としての環境意識の向上に寄与してきた。1980年代に活発化した環境をめぐる市民運動は、

1990年代になって政府にNGO組織を公に認めさせる段階に至り、各種委員会の委員選定の場などで官僚外集団の環境政策への参加が制度化された（船津〔2000〕）。

第3に、経済成長と並行して展開しているグローバリゼーションである。FTA締結などに後押しされて加速する開放経済と近隣諸国との貿易の活発化も、資源と環境に影響を与えずにはおかない。東西回廊や南北回廊などの大規模インフラ建設に伴う環境影響、有害廃棄物の越境移動、ラオスやカンボジアからの電力輸入、緩慢な規制が招く先進諸国からの公害輸出、メコン河流域の管理、温暖化と気候変動など、環境政策はもはや一国の枠組みでは論じきれなくなってきた。

次に資源環境の状況そのものを見てみよう。政府が出版している2005年度版の環境白書では2005年のハイライトとして次の5項目を特筆している。(1)津波（特にさんご礁被害）、(2)旱魃と水不足、(3)有害廃棄物問題、(4)チン川を中心とする河川の水質汚染、(5)気候変動と野焼き問題、である（ONEP〔2004b〕）。(1)の津波を除けば、必ずしも「その年」に特異な環境問題というわけではなく、周期的に焦点になるものばかりである。

タイの環境状況に関するもうひとつの包括的な調査は2005年7月に国家経済社会開発委員会（NESDB）が発表した第9次5カ年計画のモニタリングレポートの「持続可能な開発」の項目に含まれている。そこでは、持続可能な開発にかかわる11の論点を次のように特筆した（NESDB〔2005〕）。(1)土地に対する利用需要の増大傾向が見られ、これが森林減少の継続につながっている、(2)生物多様性の減少傾向および遺伝子組換え作物に関する知識の不足と政策の欠如、(3)水不足の深刻化、(4)東北部の塩害問題に代表される土壌劣化と不適切な土地利用、(5)タイ南部での海洋・漁業資源の劣化と著しい減少、(6)エネルギー需要の増大とそれに伴う公害の増大、(7)町やコミュニティーなどすべてのレベルにおけるゴミ問題の深刻化、(8)重要な河川の水質低下、(9)バンコクを中心とする都市部における大気中の粉塵の増加、(10)有害廃棄物の増加と不十分な対処、(11)工場と農地で用いられる有害化学物質の増加と、それらの

不適切な管理方法。

ただし、すべての環境状況が同じように悪化しているわけではない。後に詳しく触れる「国家環境質促進及び保全のための政策見通し」(通称、20年計画)および環境質管理計画(Environmental Quality Management Plan。以下、EQM)の評価指標の動向を見ると「上向き」として評価されている分野も少なからず存在する(ONEP[2005])。たとえば、清潔な水にアクセスのある村落の数、土壌の再生地域、森林保護区域の数、コミュニティ林の数、再生可能エネルギーの占める割合、1人当たりの固形廃棄物の排出量およびリサイクル率、有害物質の輸入量などについては政策目標に近づく方向で「改善」が見られる。しかし、注意深く見れば分かるように、「改善」が見られる指標の大部分は政策的対応に関する指標(例えば環境関連プロジェクトのインプット)であり、必ずしも環境や資源そのものの回復や改善を表す指標になっていない<sup>(5)</sup>。

このように、大きな傾向として見ると依然として高いレベルの経済成長を続けるタイにおいて、一連の環境課題がすぐに軽減していくとは思われない。経済成長に比例して増加する原料需要は、鉱物資源開発やダム建設など原料・エネルギー確保の場所と廃棄物処理の場所とを必要とする。これらの場所がいよいよ逼迫し、人の居住空間に接するようになるにつれ、環境は社会問題として顕在化する。今後のしわ寄せは小さな自治体や、苦情の出にくい地域に集中していくであろう。地方の実情に応じた政策の立案を可能にする地方分権の行方は、空間の分配を占ううえで非常に重要な意味を持つ。

## 2. 政策のトレンドと優先順位

タイの環境政策は1990年代以降に長足の進歩を遂げた。(1)1992年国家環境質保全向上法(以下、環境法)制定、(2)資源環境管理を住民参加型で行うべきことを明記した1997年憲法、(3)2002年の省庁再編による初めての天然資源環境省の設立、(4)2005年第2次タクシン政権における戦略重点項目に「天然資



源環境管理」が含まれたこと、などを見ても、ここ数年の諸政策の充実ぶりは否定できない。

なかでも注目すべきなのは、資源環境とそれ以外の国家的課題とのつながりが国家政策のレベルで明示的に論じられるようになったことである。たとえば、国の独立機関として存在する人権委員会は、資源環境と貧困との関係に関するセミナーを2004年以降に数多く開催し、国家安全保障委員会では、生物多様性や森林が持つ安全保障上（具体的には食料と防災）の重要性について明確に論じるようになった<sup>(6)</sup>。

タイにおける環境諸制度の整備は国際的に見て決して遅い方ではなかった。1975年に最初の環境法を制定し、1978年には環境アセスメントに関する制度をいち早く導入した（Stubbs [1981]）。環境アセスメント案件は、国家環境委員会の審議事項のなかでも議事に上る頻度の高いものであり、環境アセスメント制度がタイに定着してきている証拠でもある。その後も、各種の環境関連政策が打ち出されてきた。しかし、「環境」が明示的な政策課題として登場した第4次5カ年計画（1977 - 1981年）以降、計画のレベルで提言されてきた施策の多くは実行されていないし、地方における環境意識はさほど高いとはいえない。

政府はどれほどの優先順位をおいているのだろうか。国家予算の配分がひとつの指標になる（表1）。天然資源環境省の予算内訳を見ると、森林と水資源だけで全予算の80%を占めており、汚染や自治体支援は、それぞれ4%と3%にすぎない（Mingsarn et al. [2005]）。つまり、タイの「環境予算」は、その大部分が森林を中心とする資源保全に向けられているのである。

経常的な予算ではなく、政府の重点課題に投入される予算はどうであろうか。タクシン政権時に策定された国家行政4カ年計画（Pheen Borihan Rachakan Phendin）に充当される予算内訳が参考になる。天然資源環境戦略に配分されている予算は、配分額の大きい順に人的資源開発（32.2%）、経済再建（13.2%）、国防（8.1%）、グローバル化対応（6.0%）、貧困削減（5.2%）、法整備と内政管理（3.4%）、天然資源・環境管理（1.6%）、民主主義と市民参加（1.4%）、



表 1 環境関連予算

年度	天然資源環境関連予算 (100万バーツ)	全予算に占める 割合(%)	保全と開発の比率(%)	
			保全	開発
2000	12,805	1.49	31	69
2001	18,280	2.01	63	37
2002	17,260	1.69	58	42
2003	14,840	1.48	65	35
2004	12,745	1.24	88	12
2005	14,314	1.19	89	11

(出所) 予算局作成資料。

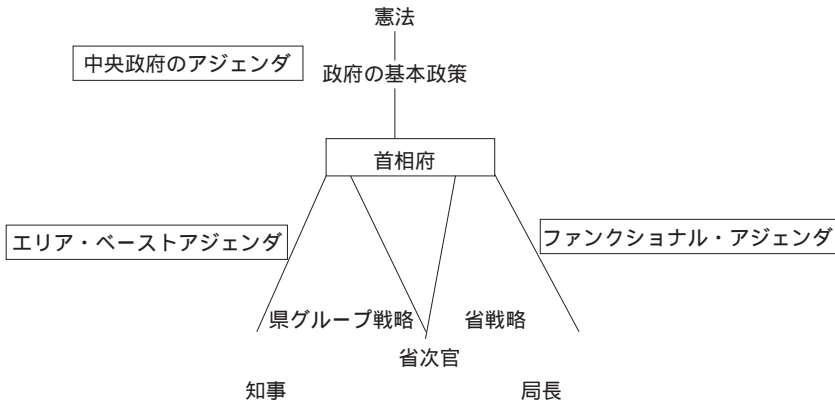
外交・国際経済(0.6%)、その他、行政管理費用(28.4%)となっている。もちろん、予算の大きさは事業の性質にも左右されるし、ここには各自治体が独自に行う環境事業の予算は計上されていないので、額面どおりに受け取ることはできない。しかし、政府は政策文書などで大きく謳っているほどには環境や持続可能な開発の分野に実質的な優先順位を与えていないことがわかる。

### 第3節 環境計画の枠組みと地方の位置づけ

#### 1. 環境計画の基本枠組み

政府の打ち出す包括的な計画には、法律に基づいて5年ごとに策定されるNESDBの5カ年計画と、その時々政権の重点課題(アジェンダ)に基づく基本計画とがある。こうした政策のグランドデザインを明確にするのがタクシン政権の特徴であった。それを実行するメカニズムは、地理的空間を単位とするエリア・アプローチと、省庁の機能分類に基づくファンクショナル・アプローチとに分けられる。エリア・アプローチの要は、内務省が任命する県知事と知事が中心となって策定する県開発計画である。2003年4月28日の

図1 エリア・ファンクション・アジェンダの見取図



（出所）天然資源環境省次官室戦略部作成資料を一部加工。

閣議決定では、バンコクを除くすべての県知事を中心とした県レベルの統合的な行政（kaan borihaan buranakaan）の理念を実現するために、県知事にそれまでになかった独自の予算裁量権を付与して、分権化を進める求心力にしようとした。県はエリアとファンクションの両アプローチが交差する要であり、そこで各種の計画を現場の実情に合わせて統合していくことが求められる（図1）。

これに関連して、2003年5月19日には、複数の県を束ねて全国を19の「県グループ」に分け、グループごとの開発戦略を「県グループ戦略」として立案させることが閣議決定された。それぞれの県の特徴を生かし、互いの問題を補い合うよう連携した地域開発が目指されたのである<sup>(7)</sup>。県レベルの環境政策を統轄するのが天然資源環境県担当官（Provincial Environmental Officer: PEO）である。各県のPEOは知事の県開発計画に沿いながらも、天然資源環境省の出先機関として、中央の意思を地方に徹底する役割も果たす。また、重要な水系を単位に全国を16地域（Phaak）に分けたうえで、各地域事務所に配属されているのが天然資源環境地域担当官（Regional Environmental Officer: REO）である。REOは傘下にある県や地方自治体に対して技術や情報の面で

の支援を行う役割を持つ<sup>(8)</sup>。かかる事務所の代表者も、PEOと同じように組織上は天然資源環境省の次官室に帰属し、多くは中央から派遣される官僚である。

一方で、ファンクショナル・アプローチは省庁ごとの戦略に基づく。これは以下に述べる国家行政4カ年計画に沿う形となる。2004年に制定された「国家行政計画策定に関する首相府規約」では、2005年度予算からの国家行政4カ年計画の作成が各部局に指示された。この計画は、NESDBの5カ年計画に代表される諸計画とは異なり、予算的な裏づけと数値目標に基づくインセンティブが伴っていたことに特徴がある。国家行政4カ年計画は、実施計画の作成へと進み、さらに年度別計画へと具体化される。

2005年3月のタクシン前首相による施政方針演説では、国家行政4カ年計画の対象となる戦略重点分野として以下の10の分野が特定された<sup>(9)</sup>。(1)貧困撲滅、(2)人的資源開発と質の高い社会への移行、(3)バランスのとれた経済構造と競争力強化、(4)天然資源環境管理、(5)外交と国際経済協力、(6)法制度改革とグッド・ガバナンス、(7)民主主義と市民社会の促進、(8)国家安全保障、(9)グローバリゼーションへの対応、(10)実施メカニズム。このなかで第4戦略に指定された「天然資源環境」分野では、持続的発展のためのバランスのとれた資源利用と保全、生物多様性の持続的で公平な利用と保護、統合的な水管理、住民参加に基づく資源管理と開発、廃棄物管理などが重点項目として特定された。

天然資源環境戦略は30の業務から構成されるが、そのなかで天然資源環境省が幹事（focal point）を担う施策は21項目である。30項目は4つに分類され、天然資源環境省の省政策は、これらの項目に沿う形で目標が定められている。表2が、そこで掲げられている代表的な戦略目標や手段、指標である。

## 2. 計画の重層性と地方自治体の位置づけ

ここまでに政権主導の短期・中期の基本政策が「エリア」と「ファンクシ

表2 天然資源環境戦略の戦略目標・手段・指標

戦略目標	主な手段	主な指標
(1) 持続可能な開発に沿った天然資源開発と保全のバランスの確保	・土地区画の実施と厳格な執行，土地の性質に即した利用の促進	・保護林の国土に占める面積を25%以上とする ・マングローブ林の面積を少なくとも150万ライ維持する
(2) 生物多様性の公正で持続可能な利用	・生物多様性の価値創出のための研究開発とデータベース構築	・生物多様性の利用に関する規定を持ったコミュニティが最低でも4100カ所あること ・生物に関する土着の知恵を利用した生産物を最低40品目作る
(3) 水系単位での統合的な水管理	・飲料水に適した水供給先の確保と貯水槽や水道の敷設を急ぐ ・25の水系において水源林の管理システムの構築する ・採算のとれる水利用体系の構築	・25の水系における管理計画の立案 ・全国25,141カ所の水源地の再生と保護 ・水に関する予報・警告装置を2,300カ所の村に設置
(4) 住民参加と全段階における統合的な体系に基づく天然資源環境管理と開発	・技術的ノウハウに関する伝播，交換および研究開発を促進する	・500万ライのコミュニティ林の設置 ・自然災害警戒ネットワークを2,000村で結ぶ ・国立公園や森林公園等合計161カ所の来場者が10%以上増加
(5) 廃棄物，下水，粉塵，悪臭，騒音汚染を軽減・防止し，基準値以下に抑える	・汚染者負担の原則を徹底するための法律 規則 手続きなどの改正 ・環境の質をモニタリングする住民参加システムの構築と活動の活性化 ・地方自治体の能力強化 ・環境配慮型生産方法への支援	・汚染防止に携わる地方自治体が50%以上ある ・環境基準を設定している地域が全体の80%以上になる ・政府のグリーン購買が10種以上の品目に広がる
(6) 行政管理の手法を最高の段階にもっていく	・1997年憲法およびグッド・ガバナンス法に沿うように一連の法律の改善を行う ・新しい政府のやり方に合わせた水管理方法の構築 - operator から coordinator へ ・新しい技術の導入と知識向上	・e-Service の実施 ・法律改善計画の実施 ・年次報告書の作成など

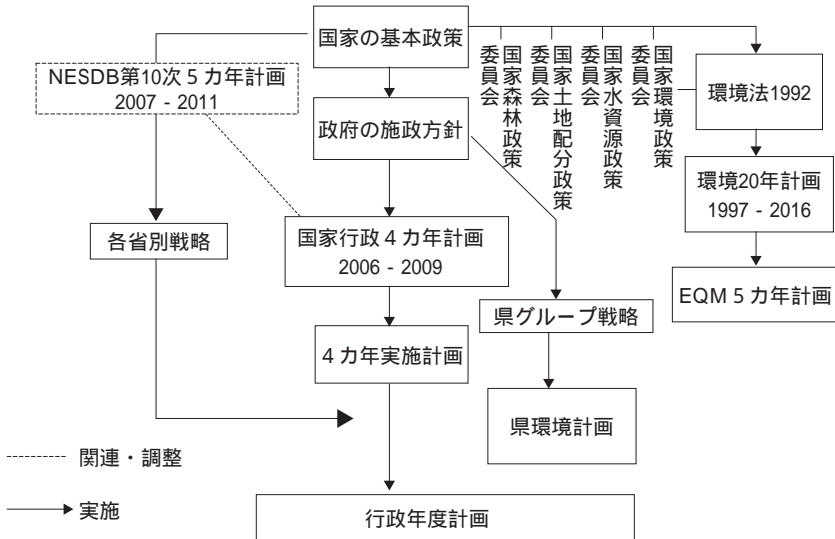
(出所)「国家行政4カ年実施計画(2005-2008)」天然資源環境省。

ン」の2つの軸を通じて実施に移される政府想定の見取図を見た。他方で、タイの長期的な環境政策の母体となるのが1992年に施行された国家環境質保全向上法（以下、環境法）である<sup>(10)</sup>。ここで「環境」(singwedlom)とは、「人の周りを取りまいて物理的・生物的なあらゆる事物で、そこには自然が作り出したものと人工的なものの両方を含む」と定義されている（環境法第4条、筆者訳）<sup>(11)</sup>。環境法は、法律を実行に移すうえでのアクションプランとして国家環境委員会の承認のもとに環境質管理計画（Environmental Quality Management Plan: EQMP）の策定を義務付け、関係諸機関がこの計画に基づいて政策の実施をするよう促すことを定めた。実際の計画策定には時間がかかり、結局、第1次計画は2002年から2006年の間に実施され、2007年度からは第2次計画が開始される<sup>(12)</sup>。ただし、国レベルで策定された計画を地理的にも経済的にも条件の異なる地方自治体に画一的に適用するのは無理がある。そこで県レベルでも土地の実情に合わせた計画策定が奨励されているが、法的な義務にはなっていないこともあり、大部分の県では中身のある環境計画が作られていない。

EQMPの作成は、環境法35条の規定により環境政策の最も基本的な枠組みを定めるものである。しかし、2002年から2006年の間に実施された第1次計画は、計画の枠組みが非常に曖昧で進捗を評価するための具体的な指標もなかったため、ほとんど実行に移されていない（ONEP[2007]）。県知事の策定する県開発計画に内容が偏ってしまったり、後述する県担当官の資質の問題、計画が多すぎて優先順位が明確につけられないといった現場の混乱なども実行が伴わなかった理由であった。

ところで環境に関連する法律や国家計画は他にも多く存在する。図2に見るように、水、土地、森林について法律の変更を伴うような計画は、それぞれ閣僚クラスを委員長とする国家委員会が設置され、その場において長期の国家政策が立案されている。先述のNESDB 5カ年計画は、これらの委員会での議論との調整を経て立案される。ただし、NESDBの5カ年計画と他の主要な計画の年度は、必ずしも整合しているわけではない。このように、タイの

図2 環境政策関連図



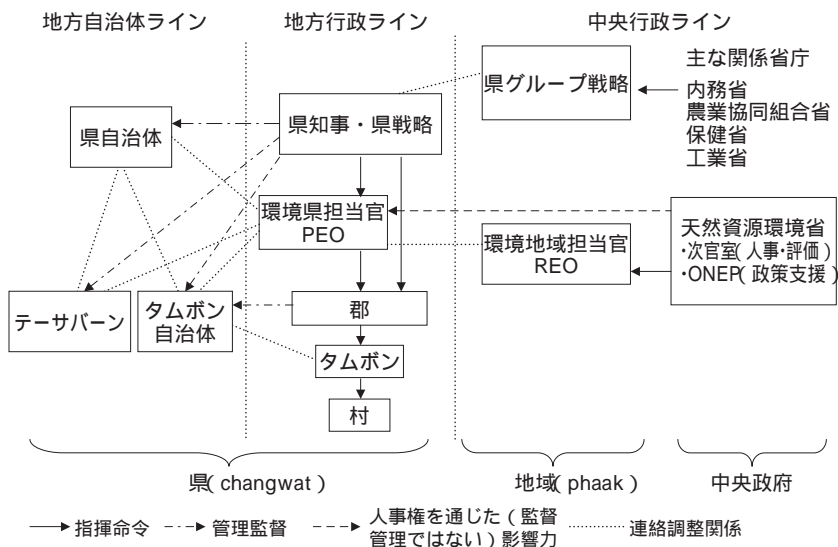
（出所）筆者作成。

環境計画は国のレベルだけを見ても複数の計画が互いの位置関係を不明瞭にしたまま制度の拡張を続けてきたので、環境政策の担当者でさえ全体像の把握がままならない現状がある<sup>(13)</sup>。

ここで「地方分権」が以上に見た国家計画の動きとどう関係してくるののかを見ていこう。まず地方制度を確認しておく必要がある。タイの地方制度はとりわけ複雑なことで知られている。それは、地方における行政機構が地方自治、地方行政（中央からの出先機関）の2層になっていて、それらが同じ地理的空間に並存しているからである（図3）。

まずは地方自治体のラインを詳しく見てみよう。全国に75ある県のレベルには内務省派遣の県知事を筆頭とする地方行政府があるが、県自治体はこれに並存する形で県の数と同じ75存在する。県自治体の業務は主に廃棄物処理やインフラ整備、観光開発、住民参加の促進などであり、県民から選ばれた県自治体議会議員と住民直接投票で選ばれる県自治体長の二元代表制をとる

図3 環境政策をめぐる中央地方関係



（出所）筆者作成。

（永井 [2005]）。県自治体は、以下に触れるタムボンやテーサバーンの調整役として位置づけられており、名目上は中央の出先機関からは独立した形で存在する「自治体」であるが、1995年以降に設置されたタムボン自治体に財源を奪われ、自前の職員も少なく脆弱な存在である（国際協力総合研修所 [2001]）。

次にテーサバーンと呼ばれる市・町自治体が全国で1129ある。テーサバーンは予算や人口規模・人口密度に応じて(1)テーサバーン・タムボン。人口7000人以上、1200万バーツ以下の歳入の町自治体、(2)テーサバーン・ムアン。県庁に接する町、あるいは、人口1万人以上で独自の財源で業務を執行する力を持つ町自治体、(3)テーサバーン市（特別市）。人口5万人以上で財源が十分なところ、と分類される。現在のところ(1)が1019カ所、(2)が90カ所、(3)が20カ所という分布になっている（ONEP [2004a]）。

最後に最も規模の小さい地方自治体が「タムボン自治体」と呼ばれる組織であり、これは2004年の段階で全国に6742組織存在する（ONEP [2004a]）。こ



れは1994年11月26日に公布された「1994年タムボン評議会およびタムボン自治体法」に基づき、1995年3月以降設置されている自治体である。補助金を除く年間歳入が自治体設置直前の3年連続平均で15万バーツを下回らないタムボン評議会は、タムボン自治体を設置してもよいことになっている（国際協力機構[2001]）。タムボン自治体は歳入規模に応じて5級に分かれ、基本的には集落レベルの開発業務に携わる。

これらの地方自治体の新たな設置と強化の動きは、1991年2月の軍によるクーデタ、そして1992年9月の総選挙による文民政権の誕生といった一連の民主化の流れに後押しされてきた（橋本[1999]、永井[2006]）。こうした民主化、地方分権化の動きに環境運動が果たした役割は大きく、現在の環境政策の基本にある環境法（1992年）も民主化運動のひとつの成果であった（船津[2000]）。民主化と環境運動は双方向で連動してきたということである。

こうした流れのなかで、1997年憲法が環境や資源の問題と住民参加とを結びつける形で明記するに至ったことは自然であった。憲法290条は地方自治体が以下のような権限義務を有すると述べている。(1)管轄地域内の天然資源ならびに環境から得られる利益の管理、維持、および利用。(2)地域内住民の生業に影響を及ぼす可能性のある場合に限り、地域外の天然資源および環境保全に参加。(3)地域内の環境の質または住民の保健衛生に影響を及ぼしかねない地域外の事業計画あるいは活動の事前審議に参加。このように、憲法ではかなり広い範囲での自治体の天然資源・環境活動を認定している。

地方自治体の持つ資源環境に関する業務は、その権限・義務に基づいて2つに分類することができる。ひとつは、法律により実施が義務付けられている一連の業務、もうひとつが、法律に抵触しない範囲で「行ってもよい」選択的業務である。「行ってもよい業務」とは、法律で規定された業務に上乗せして行政の効率と地方の人々の便益に利するような職務のことである（ONEP[2004a]）。たとえば1994年に定められた「タムボン評議会およびタムボン自治体法」では、自治体域内で「行わなければならない業務」として、「天然資源および環境の保護管理および維持」や「公害の防止と軽減」という業務が

すでに含まれていた。ただし、多くの地方自治体では住民への啓蒙活動、観光に関連する情報提供、公園の維持・管理、コミュニティー林の支援など、財源や技術、多くの人材投入を必要としない業務だけを細々としてきたのが実態であった（ONEP [2004a]）。公害関連分野の方は、もともと自治体が「公衆衛生」の一部として認識していた分野であった。つまり、下水処理や廃棄物管理は、これまで長い間、自治体管轄の業務として認識されていたのである。しかし、投資が必要な下水処理施設やゴミ収集車は中規模以上の自治体が中央や県からの融資でやっと建設・配備できるものであり、タムボン・レベルの自治体が自力で導入することは困難であった。そもそも遊休地の多いタイの地方では、ゴミの処理施設を建設するよりもゴミ処理場に単純投棄したり、野焼きをしたりした方が経費を節約できる。また、施設ができたとしても、維持管理費を自治体単独で賄うのは困難である。次に述べる「権限移譲」も、各自治体の置かれている脆弱な状況に照らして吟味されなくてはならない。

### 3．資源環境業務の自治体移譲

タイの地方分権政策の実行計画を定めた「地方分権計画および手順規定法」（1999年）は、これまで中央政府が行ってきた業務の多くを地方に移譲するプロセスの一環として、2006年度予算までには少なくとも35%を地方自治体から支出するよう明記している（国際協力総合研修所 [2001]）。また、国が地方自治体の域内で実施してきた業務について 4年以内に地方自治体に移譲することも決定された。環境分野に関していえば地方分権計画および手順規定法第16条のなかで、ゴミ、廃棄物、下水処理などの環境対策、そして、森林、土地などの天然資源管理が地方自治体の明確な「権利・義務」として規定された。

これを受けて、それまで中央政府が行っていた各種行政業務のなかから245の業務が、インフラや生活など分野ごとに6つに分類され、地方自治体への

移譲の対象とされた。そのなかの第5分野が「天然資源および環境の管理と保護」(以下、環境分野と略称)である。環境分野には17業務が地方への移譲が必要な業務として認定されており、うち15業務が2006年の段階で「移譲済み」ということになっている<sup>(14)</sup>。地方自治体の能力不足や中央官庁による業務移譲計画の引伸ばしなどで分権化事業は一般に遅々としているが、環境分野における移譲の進捗は他の分野に比べて比較的順調といえよう。地方分権委員会が2006年の段階でまとめた移譲業務の進捗状況は表3のようになっている。なお、実際に移譲される業務は一律ではなく、自治体の規模(県、テーサバーン、タムボン自治体)に応じて細かく規定されている。

とはいえ「移譲」を額面どおりに受け取るわけにはいかない。たとえば、各地方自治体には管理監督義務があるのに「執行権がない」といった義務と権利の乖離問題がある。森林火災の予防や消火の業務は確かに地方自治体に新たに移譲された業務ではあるが、森林地の所有権が中央の森林局にある以上、自治体は踏み込んだ活動をできない。同じように、汚染のモニタリングを行うことが地方分権によって新たに自治体の仕事になろうとしているが、汚染の甚だしい工場に立入り調査を実施したり、操業の差止めを勧告する権限は工業省に残ったままである。

また、複数の官僚へのインタビューによれば、上記リストは中央省庁から移譲できる業務を募集した結果であるので、基本的には中央が手放してよいと考える業務であるという。逆にいえば、山火事への対処に見られるように、地方自治体からすると中央に任せておきたい業務が地方に「押し付けられた」と受け止めている。このように、義務と権利の乖離が行政のインセンティブ構造に与える影響は今後さらに注視していく必要がある。

地方分権化政策の強化に伴い、かねてから問題になってきたのは地方自治体の業務実施能力であった(国際協力総合研修所編[2001])。たとえば、筆者訪問調査を行ったサラブリ県サンスク市(テーサバーン・ムアン)では、ゴミ収集車の維持管理費用が自治体の大きな負担になっていたうえ、機械の老朽化や人材確保の困難も手伝って、環境業務は著しく停滞しているということ

表3 環境分野における移譲対象業務

移譲を実施する部局	移譲される責務	分権実施の進捗度
天然資源環境省		済み 途中 未
森林局	1. コミュニティー林開発	✓
天然資源環境政策計画局	2. 環境意識の促進, 住民参加の促進	✓
	3. 環境の監視と保護	✓
	4. 環境の再生	✓
	5. 環境管理のための教育研究	✓
	6. 県レベルの環境質管理計画の策定支援	✓
国立公園野生動植物局	7. 山火事の防除	✓
汚染防止局	8. 管轄区における環境質のモニタリング と汚染状況報告書の作成	✓
	9. 環境法に定める汚染分野規定の実施	✓
農業協同組合省		
漁業局	10. 一般市民に対する啓蒙と研修(ボラン ティア研修も含む)	✓
農業普及局	11. 環境天然資源の保全と再生	業務がないので移 譲中止
内務省		
土木・公共事業局	12. 汚水処理	✓
	13. ゴミの管理	✓
土地局	14. 荒廃地の保全と劣化防止	✓
統治局	15. 公共地の管理	✓
工業省		
基盤工業・鉱業局	16. 鉱業法(1967年)に基づく環境や汚染に 関する監視と調査, その他の活動	✓
	17. 法律の遵守と実行	✓

(出所) 2005年6月に内務省地方自治推進局でインタビューを実施した際の入手資料。

であった。こうした中規模以下の自治体では、ゴミと下水を扱う担当者と公衆衛生担当者が「環境」関連の業務をすべて行うことになっている。

環境分野における地方分権の実態と見通しについては、参照に値するいくつかの報告が出ている。ONEPによる委託調査(ONEP[2004a])では、様々なスケールに応じて選ばれた26の自治体を対象に、環境分野における地方分権の現状と問題点を整理している。県自治体のレベルでは、税徴収の分担が不明確なところがあり、ホテル税、ガソリン税、タバコ税などについては、

表4 自治体の予算（例）

（単位：万バーツ）

地方自治体	県自治体	テーサバーン市	テーサバーン町	タムボン自治体
平均職員数	120	434	74	20
平均年間予算	17,000	16,000	2,300	1,200
内訳	自主財源	2,800	1,900	600
	中央から配分	6,800	2,100	1,100
	補助金	1,600	8,700	600
	その他	1,100	1,900	3

（出所）ONEP [ 2004a ]。

（注）数字が整合しないところがあるが原典のままとした。

入れ子状態になっている他の自治体との分担の不明確さが徴税努力を抑制してしまっている（ONEP [ 2004a ]）。タムボン・レベルでは、独自収入の基盤が土地登記を中心とする手数料収入に依存し、環境保全よりも公共事業重視の地域が多い。県自治体やテーサバーンも、中央への財源依存度が極めて高いことが読み取れる（表4）。

## 第4節 出先機関の機能

### 1. 県レベルの出先機関の機能と役割

2002年の省庁再編を受けて新しく設立された天然資源環境省は、農業共同組合省や科学技術省から資源環境関連の部局を吸収する形で成立した。地方においては、それまで存在した森林局出先機関などを統合し、天然資源環境県担当官(PEO)を県の出先機関として代表させる体制をとった。県レベルの環境資源行政を統轄する立場にいる官僚がPEOであり、この担当官が自治体と県知事、そして中央政府とをつなぐうえでの「コーディネーター」として重要な位置を占める。PEOの権限と義務を確認しておこう。

PEOの階級は、本省の部長級に相当するC8である<sup>(15)</sup>。この担当官の権限・

義務は次のとおりである。(1)環境計画の立案，モニタリング，調査と状況把握，(2)森林法，森林保全法，森林公園法，チェーンソー法，野生動物保全保護法，その他の法律の遵守と履行，(3)県レベルの水資源に関する注意，調査，情報提供，管理監督と，保護，警告などを関連する部局と協力，(4)地下水と水道に関する法律の定めるところの管理監督業務，(5)県の天然資源と環境の保全・保護に関する住民参加の促進と情報提供，(6)関係諸機関との連携・協力の推進。

ところが，これだけの業務を任されているにもかかわらずPEOの予算は極端に少ない<sup>(16)</sup>。たとえば，PEOの2004年度予算の場合，PEO 1人当たりの事業費として60万バーツ程度しか割り当てられていなかった（OPS[2005]）。これは，自治体の最小単位であるタムボン自治体の平均予算よりも遥かに低い。ここにはPEO自身に由来する問題もある。その大部分が縦割り文化が強いことで知られる旧森林局職員で占められるPEOは，上からの命令には従順に従う訓練はできているものの，自らの発案で事業を企画したり中央から予算を獲得する能力は，他の部局の官僚に比べて決して高くないとされる（ONEPでの筆者インタビュー）。表5にあるように，事業予算の多くが中央から流れてきている以上，PEOの予算獲得能力は今後もますます重要になるであろう。

行政評価を厳格化する動きのなかで，2005年からPEOの業務も評価の対象になった。表6は2004年度の段階で用いられた評価項目であり，PEOのインセンティブを見るうえで有用である。

これらの評価項目は，次官室の評価担当者と行政改善委員会事務局との交渉によって決められている<sup>(17)</sup>。重要なのは評価の結果よりも，指標のとり方であろう。指標のとり方から次の3点の特徴を見出すことができる。第1は，評価が自己申告制になっていることである。よって結果の信頼度にはかなりばらつきがあるといわねばならない。第2は，自治体に直接かわるような項目が存在しないことである。もちろん，自治体は地方行政から独立しているはずなので，出先機関からの介入は受けないのが原則である。第3は，環境の変化を捉える指標がないことである。

表5 PEOの事業予算の出所

(単位：万バーツ)

	2003	2004	2006
天然資源環境省からの予算配分			
水資源局から	750	753	145
地下水資源局から	600	1,049	86
国立公園局から	900	2.1	-
環境質振興局から	-	17	153
汚染防止局から	-	20	204
県からの配分	-	3,089	-
自治体からの支援金	-	126	-

(出所) OPS [ 2005 ] および2006年12月29日調査時の天然資源環境省次官室提供資料。

表6 PEOの業務評価指標

業績評価指標	重み付け (%)
【項目1】 業務遂行の効果	
指標1 予算計画に基づく成果目標の達成率	25
指標2 県開発戦略に基づく事業の達成率	10 } 35
【項目2】 業務遂行の効率	
指標3 予算節約の達成度	12.5
指標4 業務遂行に伴う時間の短縮の達成度	12.5 } 25
【項目3】 サービスの質	
指標5 サービス向上のための計画実施の達成度	25
【項目4】 組織改善	
指標6 組織における知識向上の達成度	15

(出所) OPS [ 2005 ]。

これらの評価は、本省次官室評価部で集計されて、給与や昇進にも影響するという。PEOの職責のなかに、自治体との調整が明示的に組み込まれていない点は重要である。また、併せて重要なのは、県レベルの環境管理計画の立案は法的には義務付けられていないものの、政策上のインセンティブとして「暗に」義務付けられているということである。

PEOの設置からまだ間もない現在の段階で、出先機関の機能を評価するのは公平ではないかもしれない。しかし、次官室による内部評価でも人材不足の問題、仕事に対する熱意の問題、情報システムの欠如の問題などが指摘さ



れている（OPS[ 2005 ]）。中央と地方を結ぶ要となるPEOの役割は非常に重要であり，業務評価システムの効果と合わせて今後も注目していかななくてはならない。

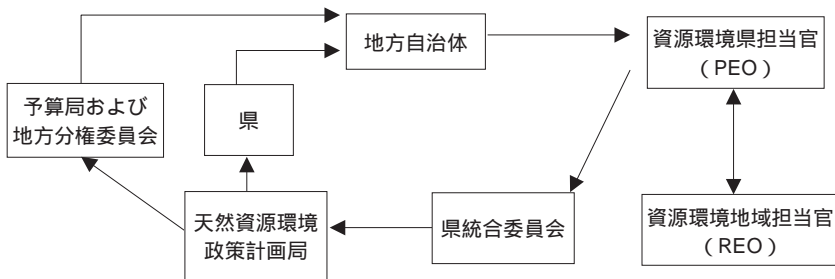
## 2．中央による地方支援のしくみ

計画策定面における中央による地方の支援体制の基本的な流れを見ておきたい。図4にあるように，天然資源環境政策計画局は県を通じて各自治体独自の環境計画立案を支援する立場にある。実際には，環境法（第37，38，39条）に基づき，中央による地方への支援は法的に制度化されている。国レベルのEQMが国家環境委員会で承認されると，その内容が各県に示達され（①），県は傘下の自治体への情報を伝達する（②）。地方自治体は，PEOに計画書を出し，PEOはREOの助言を得ながらそれらを取りまとめて，県の統合委員会に諮る（④）。県で承認されれば，中央の天然資源環境政策計画局へと送られ（⑤），そこで国家環境委員会の承認を受け，予算局ならびに地方分権委員会に予算配分の上申がなされる（⑥）。申請が認められれば，予算が直接自治体に振り込まれる（⑦）。

従来は中央政府が主導して各自治体への施設建設を行っていた。ところが地方分権政策の結果，今度は各自治体の方から県を通じて国に直接予算請求ができるようになったのである。しかし，予算を申請するためには，上記のような段階を踏み「計画」を立案して中央政府に承認をしてもらう必要がある。このように，環境管理業務はかねてから自治体の権限・義務の範疇にはあったが，「計画立案」という新たな義務が加わったり，できた計画の採否決定権を中央政府が握っているという点で，タイの地方分権は本質的な「分権」にはなっていないのである。

地方分権が実質的には中央権力の「地方分散」になっているという点は，タイでは言い古されてきた。しかし，地方レベルの環境政策を評価するには中央権力の浸透の度合いだけでなく，自治体固有の問題も見えていなくて

図4 県レベルにおける環境質管理計画の立案過程



(出所) ONEP [ 2005 ] をもとに筆者作成。

はならない。権限移譲に伴う問題としては下記の3点が大きい。

第1に、基本的な財源と人材の不足である。たとえば小規模のテーサバーン市の場合、財源が少ないうえに職員のインセンティブが低いだけでなく、権限移譲によって、それまで以上に地元のボスによる古い政治支配が勢いついているという報告もある( Direk[ 2005 ])。地方における人材と財源の不足が著しいことに加えて、待遇面での不安から中央から地方への異動にも前向きに応じる者は少ない( Ethipon [ 2001 ])。また、下水処理料金の徴収など、住民の反感を買うような政策は、いかにその責務が義務的業務であっても、実際に実行されることは少ない。

第2に、自治体が権限移譲によって何を得るのがはっきりしない。たとえば、廃棄物や下水処理などの業務はすでに自治体の業務として移譲の以前から認識されていた。移譲リストにあえて入れることは地方の管轄事項であることを明確にしたいという中央の意図の表れかもしれないし、逆に、移譲しても差し障りのない業務を選んで「分権」のリストに勘定して中央による権益の損失を最小化したいという思惑があるのかもしれない。いずれにせよ、移譲業務は中央政府が一律に決定したもので、個々の地域が置かれている状況とは齟齬が避けられない。たとえば、森林がない地域において山火事の防止という業務は無縁である。また一定の資本と技術を必要とするリサイクル

やゴミ処理事業は、規模の小さな自治体や人口密度が低く居住地が分散している自治体、あるいは、施設の立地スペースを確保することが困難な面積の小さい自治体ではコストがかかりすぎる。

第3に、管理組織の重層性である。移譲業務の管轄不明瞭と業務のオーバーラップは多くの自治体を混乱に落とし込んでいる。特に、県自治体では管轄領域が大きい分、他の層の自治体との責任区分が不明確である。そもそも、地方自治体が環境に関して遵守しなくてはならない法律は、公衆衛生法（1992年）、森林法（1941年）、都市計画法（1975年）、その他12種に上るが、これらの法律には個々に所轄部局が存在する。たとえば、森林の管理は地方分権手続法によれば自治体の管理のもとに置かれるが、森林関連法にはそれに合わせた改正がなされていない。結局、関連する法律が変わらないと本質的な分権化は進まない（Ethipon [2001]）。自治体はどこまでを権限・義務の範疇とすべきなのか、いまだに不明確なのである。

## 第5節 まとめと課題

### 1. 本章の結論

これまでの議論を踏まえて「地方分権と環境政策」という視角からタイの特徴的な点を要約すれば次の3点が特筆できる。第1に、タイの「地方分権」とは、実質的には中央権力の地方分散であった。中央から地方に移譲される業務の「割振り」は中央が決めているし、地方行政の統轄責任者である県知事が選挙ではなく内務省の任命職であるという点もタイの特色である。県知事に予算と人事についての大幅な裁量権を認める「県知事CEO」という考え方は、中央政府が知事へと権限を移譲している点では確かに「地方分権」であるが、知事に大きな権力を付与するということは、その傘下にある地方自治体の力を相対的に弱めるということでもある。そもそも知事の人事権を内

務省が握っていることを考えれば、憲法の掲げる民主主義の促進という観点から、地方分権がどれほど役に立つのかを疑問視することは当然である。

だが、環境管理という目的に照らしてみると地方分散政策はむしろ肯定的に捉えるべきかもしれない。土地が豊かに存在する地方において、環境は決して優先的な政策課題ではない。地方の判断に任せて環境が後回しにされるリスクを考えると、中央政府によるアジェンダの底上げは不可欠ではなからうか<sup>(18)</sup>。

第2に、計画が重層的に折り重なっていることに伴う混乱がある。タクシン政権の重視した「計画」は確かに行政が何をやろうとしているのかを外部に見えやすくする貢献をなしたが、他方でそれは計画の乱立を招き、相互調整のコストを大きくしてしまった。自治体や出先機関に対しては数多くの業務マニュアルが作成されているが、広範囲にわたる業務内容と所轄範囲を環境担当者がすべて把握することは困難である。そもそも、諸計画の間の調整の努力が払われることはあまりなく、複数の計画が互いに連動しないままに並走しているというのが実態に近い。

第3に、現場の人々の環境政策にコミットするインセンティブが欠如している。タイの環境政策は、その形成過程を見ると政府主導というよりは民衆からの圧力が少なからぬ役割を果たしてきたが、一旦、中央に集権化されてしまった業務を再び地方に差し戻すのは容易ではない。所有権をめぐる多くの法律がすでに中央に利する形で設計されているからである。加えて、タイのように相対的に土地が豊富な国では、ゴミ処理に典型的に見られるように、工夫や技術を凝らさなくても新しい場所に「逃げる」という選択肢が常に存在している。こうした条件を考えると、住民の苦情、メディアの問題発見能力、NGO活動など、現場に近い人々の声を行政が上手く拾い上げて、計画にフィードバックしていくメカニズムの構築を急がなくてはならない<sup>(19)</sup>。

## 2. 今後の課題

本章を通じて明らかになった課題を最後に整理しておこう。中央からの「移譲」が完了したとしても、地方自治体の政策実施能力に大きな問題があることはすでに述べた。問題は、県や自治体の環境管理能力を上げようとする時の方法論である。県や自治体の能力強化を狙った各種の「研修」は今後でも一般的な方法として増加するであろう。だが、筆者の見るところ問題の本質は官僚の能力や財源の量的不足ではなく、環境関連業務が多くの部局にまたがっていて互いに関連づけられていないために資源環境というアジェンダの地位が相対的に低いことにある。確かに、1997年憲法や各種の国家計画では環境への配慮が高らかに謳われている。しかし、それは依然として道路や水道へのニーズが強い地方の現実とはかけ離れている。そこで必要なのは、環境をひとつのセクターとして独立に見るのではなく、貧困や教育といった政府が本質的に重点を置いている社会・経済的課題と関連させながらアジェンダとして「主流化」していく戦略である。人材・財源の不足を嘆く前に、すでにある資源の有機的な連関を阻んでいる縦割りの縄張り意識、昇進の構造、人材の配置方法などを再考しなくてはならない。その意味でも「エリア」で政策を進める県や自治体への権限移譲に寄せる期待は大きい。

環境政策の地方分権化が国際的に見られるようになった今日、どのような業務が地方分散アプローチに相応しく、どのような業務は本質的な意味での分権化を必須とするのか、という点を掘り下げていく比較研究が望まれる。ポイントは、「組織」に焦点を合わせるのではなく、「業務」の特性に注目することである。資源環境を改善するための制度としてすべての業務を分権的、民主的な方法で遂行するのが望ましいとは限らない。汚染の規制などについては、インセンティブ供与による自主的な規制に頼るだけでなく、特定の地理的空間を単位にトップダウンで行う面があってよい。地方分権と環境との相性は業務内容の特性に依存する。業務の特性を掘り下げていくことによっ

て、環境に伴う利権の構造が地域住民と環境それ自体にどのようなインパクトを持つのか、という点も合わせて考察することができよう。経済成長の著しいタイの環境政策は「持続可能な開発」の実効性を試すテストケースとしても、また「業務」の特性に着目するという視角の有効性を試す場所としても重要な素材を提供している。

#### [ 謝辞 ]

本章の執筆にあたり大阪市立大学の永井史男教授に建設的なコメントを頂戴した。ここに記して感謝する。

#### [ 注 ]

- (1) なお、2006年9月のクーデタは、天然資源環境大臣の交代を含むすべての閣僚の更迭を強いる結果になったものの、2007年3月の現地調査の段階で基本政策の大きな変更はないことを筆者は確認した。本章は、この了解のもとで議論を進める。
- (2) これは、かつてセオドア・ロウィがとった方法である。ロウィは、政策の強制力の働き方をその即時性（強制力が個人にどれほど即時に作用するか）と働きかけの直接度（個人に対する直接的な働きかけか、個人を含む環境に対する働きかけか）という2軸を用いて政策の特性を分配、規制、再分配、構成政策の4種に分類した（Lowi [ 1972 ]）。タイの文脈に、この枠組みを援用すれば、たとえば国立公園局の行う公園の整備という分配政策は、農民たちから見ると土地利用に対する直接・間接の規制でもある。天然資源環境政策計画局の環境影響評価業務はある意味での規制業務であるが、それは空間の利用権の再分配政策にもなっている。
- (3) 日本の環境政策が地方自治体から始まったことにタイの行政官が驚き、興味を抱くのもこうした理由からではないか。
- (4) 国レベルでタイの環境状況を概括した資料は、ここ数年で格段に充実してきている。タイの環境状況の概況を知るには、まず、政府発行の年報として天然資源環境省天然資源環境政策計画局（ONEP）発行の『環境白書』（*Satanakan Khunaphaap Singwet Loom*）がある。これは、ONEPの委託によって大学やコンサルタント会社が毎年作成している。内容のレベルは年によるが、基本的な統計が入っており、便利な文献である。第2は、Green World Foundation（Muniti Look Sii Kiou）が2000年から2年おきに出版している「白書」である。白書の中身は、総論部分を除くとかなりの記述が既存の新聞記事に依存した構成に

なっているが、政府版の「白書」とは対照的にNGOや市民の視点から見た環境状況の問題性が把握できる内容になっている。第3には、NESDBが5カ年計画の進捗報告を行うために定期的にとりまとめている各種資料がある。このほか、国レベルの状況を精査したものとしては、環境援助を行うドナーがコンサルタントに依頼して作成する各種の環境評価報告書や環境政策を部分的に検証する部局ごとに発行される報告書があり、稀に環境政策を扱った研究者の研究論文や修士論文などがある。

- (5) 明らかな「改善」として評価されているものの例としては、首都バンコクにおける大気中の鉛と一酸化炭素濃度の大幅低下があげられる。バンコクでは無鉛ガソリンへの移行が1994年までに完了し、大気の状態が改善しただけでなく、視界や健康リスクの減少に寄与した（World Bank and MONRE [2004]）。ただし、大気汚染問題は鉛の問題だけではなく、粉塵や窒素酸化物濃度はむしろ上昇傾向にある。
- (6) 国家安全保障委員会事務局は2004年7月28日に「熱帯林保護のための協力戦略の展開」と題したセミナーで、生物多様性、防災、食料の安定確保の観点から森林の戦略的な管理と利用の必要性を提言している。
- (7) ただし、戦略の中身は観光開発やインフラ整備に重点が置かれており、環境を戦略に含めた県グループはほとんどない。この構造は、政権の政策を国の隅々まで徹底させようとするもので、明らかに中央集権的な特徴を持つ。
- (8) 天然資源環境省の16地域は、内務省が用いる地域区画方式（19地域）とは重なっていないので注意が必要である。
- (9) 2006年9月のクーデタ時には10月からの新年度予算はすでに承認済みであったので、基本的にはタクシン政権時の事業計画が走り始めている。政権交代に伴い、事業の再検討活動を行っているというが、環境分野における具体的な政策変更はまだ見えてこない。
- (10) 1992年に至る環境政策前史については船津[2000]を参照。
- (11) この定義にあるように、環境法では、環境の定義に天然資源も含まれているのだが、政策実務的には環境と資源とは分けられている。タイの環境担当省が「環境省」ではなく「天然資源環境省」と呼ばれていることに、それが表れている。
- (12) 「一部地域」とは環境法第37条で定められた環境保全地域と汚染防止地域に指定されている区域である。こうした地域を含む県では、開発事業に規制がかけられると同時に、EQMの策定が義務付けられている。前者の環境保全地域には、観光地や災害脆弱地域などが指定されている。具体的にはプーケット、カビー、パタヤなどである。こうした地域では安全上の観点から建設できる建物の高さなども規制を受ける。
- (13) 環境分野における計画の重層性に加えて環境に関係する省庁の数の多さも



特筆しなくてはならない。2003年にチェンマイ大学が行った調査では、農業協同組合省、保健省、工業省など環境のなんらかの側面に責任を持つ部局は国営公社も含めて74組織に上った（Mingsarn and Rutherford [ 2003 ]）。

- (14) ここにあげた17業務以外に「天然資源環境に関連する業務」として天然資源環境省内では水資源局、地下資源局27業務が同定され、ここに内務省や観光・スポーツ省の業務を加えて合計38業務があげられている。
- (15) タイの公務員は大学を卒業して入省した段階でC3からはじめ、事務次官のC11までの階段を上る。C8は部長級、C9は局次長級、C10が局長級である。現在、地方分権と出先機関の強化を踏まえてPEOをC9に昇格させる方向で議論が進んでいる。
- (16) ちなみに、REO事務所の平均職員数は官僚が20名、それ以外の常勤スタッフが10名、非常勤が5名といった体制である。またREOの平均年間予算は150万～200万バーツであり、県環境担当の予算に比べて3倍程度の予算を持っていることになる（ONEP [ 2004a ]）。
- (17) 1997年の経済通貨危機は、政策の引締めを政府に促すうで重要な転機になった（Bowornwathana [ 2000 ]）。政府は、公共部門のあり方に関する本格的な見直しを行い、その結果は、行政機構開発委員会（kanakamakan pattana rabot rachakan）の設置と、それに続く、行政改革関連の各種法令の施行を見る。一連の法令のなかで環境の観点から重要なものが、2003年の「グッド・ガバナンスのための行政管理手法と基準に関する勅令（2003年）」（Praracha krisadika waaduwai lakeen lae witikaan borihaan chatkaan banmuang thi dii）に関する法律である。この法律は、国民に対するサービス提供に従事する部局に、事業実施完了までの期間を明示し、かつ、そのことをサービスの受益者である人々に周知することを義務付けた。このなかには業績の評価基準を明確にすることや、評価主体を第三者機関とすることなど、先進的な内容が含まれている。スピードと情報開示の徹底を求めるタクシン政権に特徴的な法律であるといえよう。官僚の業績を評価しようとする空気は単に個々の事業評価の領域にとどまらず、個別部局の数値目標や様々な指標開発へと波及していった。「重要業績評価指標」（KPI）に代表される指標が少なくとも表向きに明示されるようになったことで、10年前に比べて政府が何をしようとしているのが可視化された点は、タクシン政権の遺産として評価してよい。ただし、過剰な評価志向は評価の形骸化にもつながりかねない。
- (18) もっとも、この考え方に問題がないわけではない。たとえば、省庁再編に伴って県レベルの天然資源環境関連出先機関はすべて県天然資源環境担当官に集約されることになったが、その実態は地方でだぶついていた森林局職員の救済であった。専門性の偏った担当官に管轄範囲の大きな権限を集中していくことがよいのかどうか、あるいは、PEOの第一世代が引退するまで待たなく

てはならないのか。PEOに集中する多様な業務をこなせるようにするための方策が課題となろう。

- (19) トップダウンの意思決定が長く続いたタイにおいて、地方出先機関の官僚の作成する報告書に基づいて政策形成が行われることはほとんどなく (Sato [1999]), 中央政府は自治体のニーズを体系的に把握する方法を確立していない。地方の実情に関して情報を集めるシステムについては、現在は次官室を中心に県担当官が集めた情報を中央に集約するしくみになっているものの、PEOと自治体との関係は決して密ではない。PEOやREOを監督する立場にある次官室の監視・評価部が作成をはじめた報告書も、関連する部署に共有されていないうえに、傘下の地方自治体からの情報提供もほとんどないのが実情である。地方自治体からすれば、中央に流す情報は補助金が絡む「評価」の対象になるために、実情をそのまま情報として伝えることは手控えるであろうし、短期的には、住民サービスにも政治家の票にもならない情報集めに自治体が奔走するとは考えにくい (Direk [2005])。

## 〔参考文献〕

### <日本語文献>

- アッシャー, W. [2006] 『発展途上国の資源政治学 政府はなぜ資源を無駄にするのか』(佐藤仁訳) 東京大学出版会 (William Ascher, *Why Governments Waste Natural Resources: Policy Failures in Developing Countries*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999)。
- 国際協力総合研修所編 [2001] 『「地方行政と地方分権」報告書』 国際協力事業団。
- 橋本卓 [1999] 「タイ」(森田朗編 『アジアの地方制度』 東京大学出版会 195-223ページ)。
- 船津鶴代 [2000] 「環境政策 環境の政治と住民参加」(末廣昭・東茂樹編 『タイの経済政策 制度・組織・アクター』 アジア経済研究所 307-341ページ)。
- 永井史男 [2005] 「タイの地方分権・地方自治の現在 連載第1回 タイの地方自治はどう変ったか Council型から二代表制へ」(『盤谷日本人商工会議所所報』517号 5月 18-24ページ)。
- [2006] 「タイの民主化と地方分権化 タムボン自治体創設の制度論的説明」(玉田芳史・木村幹編 『民主化とナショナルリズムの現地点』 ミネルヴァ書房 103-124ページ)。

< タイ語文献 >

- Direk, Pathomsiriwan [ 2005 ] “Botbaat koong onkonpokrong swon thongthin daan kaan chatkaan singwedlom wikro kaan kap Kreaan kaan taioon parakit nai Anakot” [ 環境管理における地方自治体の役割 業務移譲への移行の将来 ], mimeograph, Bangkok.
- Ethipon, Sirisawlak [ 2001 ] *Krongkaan wichai kotmaai puakaan borihaan chatkaannaitongthin* [ 地方管理行政のための法的研究 ], Bangkok: Thailand Research Fund.
- NESDB [ 2005 ] *Raingan Kaantittaam Prameunphon Kaan patanasetakit lae sangkhom khonprathet: 3 pii khong pheem patana chabap thi 9* [ 国家経済社会開発モニタリング評価報告書 第9次計画の第3年次評価 ], Bangkok: NESDB.
- ONEP [ 2004a ] *Krongkan kanchattamrupbebbotbat lae krongkan namrong kanborihanchatkaan sapayakontammachat lae singwedlom khong onkonpokrong swon thongthin* [ 地方自治体の環境・自然資源管理における役割とパイロットプロジェクトに関する事業報告書 ], Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Planning and Policy, Ministry of Natural Resources and Environment.
- [ 2004b ] *Chut khumeu kaanborihaan chatkaan sapayakonthammachat lae singwedlom khong onkonpokrong swon thongthin* [ 地方自治体による天然資源行政管理の手引き 第1巻 行政管理 ], Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Planning and Policy, Ministry of Natural Resources and Environment.
- [ 2005a ] *Raingan Sathanakan Khunnaphap Singwedlom Po. So. 2547* [ 環境白書 ], Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Planning and Policy, Ministry of Natural Resources and Environment.
- [ 2005b ] “Neotang lae Lakkeen Kanchattam Phenphatibatkaan puakaan chatkaan Kunnaphap Singwedlom” [ 県レベルの環境管理計画立案に向けた方向と基準 (2005年度) ], 天然資源環境政策計画局内部資料.
- [ 2006 ] *Kumuekaanpleengphen chatkaan khunaphap singwedlom Po. So. 2550-2554 Paisuukaanpatibat . 2549 (2006)* [ 2007-2011年度環境質管理計画実施手引き ], Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Planning and Policy, Ministry of Natural Resources and Environment.
- [ 2007 ] “Phen chatkaan khunnaphap singwedlom Po. So. 2550-2554 ( raang )” [ 環境質管理計画 2007-2011 ( 草案 ) ], Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Planning and Policy, Ministry of Natural Resources and Environment.

OPS( Office of the Permanent Secretary [ 2005 ] *Raingan Kaantittaam lae pramuem pon kaan patibat rachakaan 2547: Khong samnakngaan sapayakon thammachat lae singwedlom changwat lae Samnakngaan singwedlom phaak pracham peenngoprarn po.so 2547* [ 天然資源環境県担当官及び天然資源環境地域担当官のモニタリング評価報告書 ], Bangkok: Monitoring and Evaluation Bureau, Office of the Permanent Secretary, Ministry of Natural Resources and Environment.

< 英語文献 >

- Bowornwathana, Bidhya [ 2000 ] “Governance Reform in Thailand: Questionable Assumptions, Uncertain Outcomes,” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13( 3 ), pp.393-408.
- Lowi, Theodore [ 1972 ] “Four Systems of Policy, Politics and Choice,” *Public Administration Review*, 32( 4 ), pp. 298-310.
- Mingsarn, Kaosa-ard, and Jeff Rutherford [ 2003 ] *Cross-Sector Linkages in Mountain Development: The Case of Northern Thailand*, Chiang Mai: Social Research Institute, Chiang Mai University.
- Mingsarn, Kaosa-ard, et al. [ 2005 ] *Environmental Sector Priority in Thailand*, Bangkok: JICA Thailand.
- ONEP [ 2005 ] *Policy Implementation, Monitoring and Appraisal*, Bangkok: Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, Ministry of Natural Resources and Environment.
- Ribot, Jesse, and Anne Larson eds. [ 2005 ] *Democratic Decentralization through a Natural Resource Lens*, New York: Routledge.
- Sato, Jin [ 1999 ] “Informational Basis of Policy Judgments: The Case of Forestry Department in Thailand,” in M. Inoue and M. Isozaki eds., *People and Forest-Policy and Local Reality in Southeast Asia, The Russian Far East, and Japan*, Hayama , Kanagawa: IGES and Boston: Kluwer Academic Publishers, pp.169-185.
- Stubbs, Roy [ 1981 ] “Environmental Administration in Thailand,” Research Report No. 5, Honolulu: East-West Environment and Policy Institute.
- World Bank [ 2006 ] *World Development Report 2006: Equity and Development*, Washington , D.C.: World Bank.
- World Bank and MONRE [ 2004 ] *Thailand Country Development Partnership-Environment*, Bangkok: World Bank and the Ministry of Natural Resources and Environment, Thailand.